

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland: Januar 2015 - Juni 2016: Bericht an den deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG: Kurzfassung

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2016). *Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland: Januar 2015 - Juni 2016: Bericht an den deutschen Bundestag gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG: Kurzfassung* (Menschenrechtsbericht, 2015/2016). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50042-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut
für Menschenrechte

Kurzfassung

Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015 – Juni 2016

Bericht an den Deutschen Bundestag
gemäß § 2 Absatz 5 DIMRG

Der Bericht

Das Deutsche Institut für Menschenrechte legt dem Deutschen Bundestag gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, vom 16.07.2015) jährlich einen Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland vor. Er wird anlässlich des Internationalen Tags der Menschenrechte, dem 10. Dezember, überreicht. Das DIMRG sieht vor, dass der Deutsche Bundestag zum Bericht des Instituts Stellung nehmen soll.

Der erste Bericht 2015 / 2016 umfasst den Zeitraum 1. Januar 2015 – 30. Juni 2016. Künftig werden die Berichte den Zeitraum 1. Juli – 30. Juni des Folgejahres beschreiben.

Mit der Anforderung eines jährlichen Berichts über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland haben Bundestag und Bundesrat unterstrichen: Die Menschenrechte aller Menschen in Deutschland zu achten und zu verwirklichen, ist eine dauerhafte und sich immer wieder neu stellende Aufgabe für alle Staatsgewalt. Deshalb verlangt das Grundgesetz, regelmäßig die menschenrechtlichen Auswirkungen von Gesetzen zu überprüfen und gegebenenfalls durch Gesetz oder Änderung der Verwaltungspraxis nachzusteuern.

Zudem können durch politische und gesellschaftliche Veränderungen, internationale und innerstaatliche Entwicklungen sowie wissenschaftlichen und technischen Fortschritt neue Bedrohungen für die Menschenrechte entstehen. Diese müssen erkannt und Lösungen am Maßstab der Menschenrechte entwickelt werden. Zu beidem – menschenrechtliche Evaluierung von Gesetzen und Erkennen neuer menschenrechtlicher Gefährdungslagen als Grundlage für politische Gestaltung – sollen die Berichte beitragen.

www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht/

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

www.institut-fuer-menschenrechte.de

Einleitung

Dieser erste Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland, den das Deutsche Institut für Menschenrechte gemäß § 2 Abs. 5 DIMRG (Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte, vom 16.07.2015) dem Deutschen Bundestag vorlegt, umfasst den Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis zum 30. Juni 2016.

Er betrifft damit eine außergewöhnliche Zeit: Im Jahr 2015 flüchteten rund 890.000 Menschen vor Krieg, Verfolgung oder Not nach Deutschland. In einer enormen Kraftanstrengung waren hierzulande Hunderttausende Menschen auf allen Ebenen – in Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Unternehmen – bemüht, die Flüchtlinge menschenwürdig aufzunehmen. Jenseits der unmittelbaren Nothilfe steht unser Land vor der Herausforderung, die Menschenrechte der in Deutschland Schutzsuchenden zu wahren und zu schützen.

Der Bericht beschäftigt sich daher im Schwerpunkt mit der Situation geflüchteter Menschen in Deutschland. Die Darstellung beruht auf verschiedenen Datenquellen. Teilweise wurden eigene qualitative Untersuchungen durchgeführt. Darüber hinaus wurden öffentlich verfügbare Daten, Statistiken, Dokumente und Studien ausgewertet, darunter auch Drucksachen des Bundestags und aller 16 Länderparlamente. Des Weiteren hat das Institut mithilfe eines Fragebogens Daten bei den Regierungen der Länder erhoben.

Darüber hinaus greift der Bericht zwei weitere Themen auf. Zum einen ist dies der Ausschluss bestimmter Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht. Laut einer vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales beauftragten Studie vom Juni 2016 sind circa 85.000 Menschen mit Behinderungen vom Wahlrecht ausgeschlossen, können also ein zentrales Recht in der Demokratie nicht ausüben. Zum anderen greift der Bericht das Thema Wirtschaft und Menschenrechte auf. Dieses Spannungsfeld wurde in den Jahren 2015 und 2016 erstmals von der Bundesregierung gemeinsam mit Zivilgesellschaft und Unternehmen systematisch analysiert und diskutiert. Dabei geht es um die Frage, wie deutsche Unternehmen bei ihren Geschäften im In- und Ausland ihrer menschenrechtlichen Verantwortung gerecht werden können und müssen.

1 Deutschland im Menschenrechtsschutzsystem

Die unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechte sind in Deutschland im **Grundgesetz** verankert (Art. 1 Abs. 2 GG). Deutschland ist auch **fest in das internationale und europäische Menschenrechtsschutzsystem** eingebunden. So hat es sich sowohl internationalen Verträgen der Vereinten Nationen als auch europäischen Menschenrechtsverträgen und deren Kontrollmechanismen unterworfen. Diese geben mit ihren Empfehlungen wichtige Einblicke in die Entwicklung der Menschenrechtssituation hierzulande und Anstöße für die Fortentwicklung des Menschenrechtsschutzes in Deutschland.

Deutschland im Blick von Menschenrechts-gremien und -institutionen

Welche Fortschritte die Staaten bei der Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen gemacht haben, ist Gegenstand internationaler **Überprüfungsverfahren**. Ausschüsse unabhängiger Sachverständiger (Fachausschüsse) in den Vereinten Nationen und im Europarat überprüfen die beteiligten Staaten regelmäßig und formulieren Empfehlungen. Deren Grundlage sind der Bericht des Staates sowie Parallelberichte von Nichtregierungsorganisationen und der Nationalen Menschenrechtsinstitution.

Der **UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen** äußerte sich bei der ersten Prüfung Deutschlands positiv darüber, dass der Nationale Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention verabschiedet, eine Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen eingesetzt, das Personenbeförderungsgesetz novelliert und die Deutsche Gebärdensprache offiziell anerkannt wurden. Besorgt zeigte sich der Ausschuss darüber, dass Migrant_innen und Flüchtlinge mit Behinderungen keinen adäquaten Zugang zu Hilfsangeboten hätten. Besonders kritisierte er, dass Menschen mit psychosozialen Behinderungen in Einrichtungen und ältere Menschen in Pflegeheimen unmenschlichen Behandlungen ausgesetzt seien, und empfahl, die Anwendung

körperlicher und chemischer freiheitseinschränkender Maßnahmen in Einrichtungen grundsätzlich zu verbieten.

Der **UN-Fachausschuss gegen rassistische Diskriminierung** äußerte sich besorgt über das politische Klima in Deutschland: Rassistische Positionen würden zunehmend im öffentlichen Raum vertreten und der Staat gehe nicht ausreichend gegen die Verbreitung rassistischen Gedankenguts durch einzelne politische Parteien und Bewegungen vor. Der Ausschuss forderte Deutschland auf, rassistischen Äußerungen durch Politiker_innen und Hoheitsträger_innen entschiedener entgegenzutreten und mehr Maßnahmen zu ergreifen, um Asylsuchende vor rassistischer Gewalt zu schützen.

Der **Europäische Ausschuss für soziale Rechte** prüft die Umsetzung der Europäischen Sozialcharta. Er kritisierte 2015 unter anderem, dass Deutschland zu wenig unternehme, um Migrant_innen vor Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt zu schützen.

Im April und Mai 2015 besuchte der **Menschenrechtskommissar des Europarats, Nils Muižnieks**, Deutschland. Er forderte bundesweit verbindliche Mindeststandards für die Aufnahme von Asylsuchenden und empfahl der Bundesregierung, Länder und Gemeinden bei Kosten und Unterbringung stärker zu unterstützen. Mit Blick auf den Kampf gegen Rassismus und Intoleranz mahnte der Menschenrechtskommissar an, jeder Art von Hassrede und Hassverbrechen entgegenzutreten sowie bei der Polizei wirksamer gegen Racial Profiling, also polizeiliche Kontrollen, bei denen Menschen aufgrund ihres physischen Erscheinungsbildes herausgegriffen werden, vorzugehen.

2015 wurde zudem zum ersten Mal überprüft, inwieweit Deutschland die **Europaratskonvention zur Bekämpfung des Menschenhandels** umgesetzt hat. Die Expert_innengruppe lobte den Aufbau von Vernetzungsstrukturen auf Bundes- und Länderebene. In den Bereichen Opfererkennung, Durchsetzung der Rechte der Betroffenen sowie Datenerhebung und Forschung bestünden aber noch Defizite.

Auch die Einhaltung des **Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten des Europarates** wurde im Berichtszeitraum überprüft. Das Sachverständigengremium stellte fest, dass die Rechte der dänischen und friesischen Minderheit, der Sinti/Sintezas und Roma/Romnija in Schleswig-Holstein sowie die Rechte der Sorb_innen in Brandenburg zwar auf landesverfassungsrechtlicher Ebene gestärkt wurden, jedoch die Kompetenzteilung zwischen Bund und Ländern zu Problemen führe. Deutschland müsse sich dafür einsetzen, dass Kindern von Sinti/Sintezas und Roma/Romnija der Zugang zu Regelschulen in der Praxis offenstehe.

Deutschland in den Vereinten Nationen und zwischenstaatlichen Organisationen

Deutschland war von 2013 bis 2015 **Mitglied im UN-Menschenrechtsrat** und hatte 2015 die Präsidentschaft inne. Der deutsche Einsatz in dieser Zeit für eine höhere Effizienz und Effektivität des Rates und für eine starke zivilgesellschaftliche Beteiligung wurde von der Zivilgesellschaft in Deutschland und weltweit sehr positiv aufgenommen. Deutschland wurde für die Periode 2016–2018 erneut in den Rat gewählt. In der UN-Generalversammlung machte sich Deutschland unter anderem für die Mitwirkungsrechte der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen und das Recht auf Privatheit auch im digitalen Raum stark.

Im September 2015 wurde auf einem Sondergipfel der Vereinten Nationen **die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung** verabschiedet. Sie enthält 17 Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs). Ergänzt werden die Ziele durch Umsetzungs-, Monitoring- und Überprüfungsmaßnahmen. Dieser Vereinbarung ging ein fast zweijähriger Verhandlungsprozess voraus, in dem sich die Bundesregierung systematisch für menschenrechtliche Positionen eingesetzt hat – zum Beispiel für unternehmerische Verantwortung nach den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sowie für sexuelle und reproduktive Rechte. Konsequenterweise sollte daher auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zur Umsetzung der SDGs systematisch die Empfehlungen internationaler Menschenrechtsgremien aufgreifen und auf alle von den SDGs erfassten

Handlungsfelder erweitern. Fragen von Armut und Rechtsstaatlichkeit werden beispielsweise bislang kaum angesprochen. Mit ihrer Entscheidung, im Juli 2016 als eines der ersten 22 Länder freiwillig vor dem globalen Überprüfungsmechanismus (High-Level Political Forum, HLPF) zu berichten, verdeutlichte die Bundesregierung die Wichtigkeit von Rechenschaftslegung. Dementsprechend sollte die Einbindung der deutschen Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der SDGs in Deutschland verbessert werden.

Deutschland ist nach den USA, Japan und China viertgrößter Anteilseigner der **Weltbank**. Mit günstigen Krediten will diese die Lebensbedingungen von Menschen verbessern, die zum Teil in den ärmsten Ländern der Welt leben. Eine zentrale menschenrechtliche Entwicklung im Berichtszeitraum war die Überarbeitung der Umwelt- und Sozialstandards (Safeguards), die die Weltbank für die Vergabe von Investitionen aufgestellt hat, um negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt in den Projektgebieten zu verhindern oder zumindest abzumildern. Deutschland hatte sich nach Veröffentlichung des ersten Entwurfs 2015 in einer Stellungnahme dafür eingesetzt, diese stärker an den Menschenrechten zu orientieren. Einen zweiten Entwurf kommentierte Deutschland nicht öffentlich. Die Mitte 2016 verabschiedeten Safeguards werden der Kritik nicht gerecht: Sie sind nicht hinreichend an internationalen Menschenrechtsstandards, der menschenrechtlichen Verantwortung der Kreditnehmer und der eigenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht der Weltbank orientiert. Hieraus ergibt sich für Deutschland die Verpflichtung, seine Stimmabgabe bei Finanzierungsentscheidungen von einer Abschätzung der menschenrechtlichen Folgen eines Vorhabens durch die Weltbank oder von einer eigenen Folgenabschätzung abhängig zu machen und hierüber öffentlich Rechenschaft abzulegen.

2 Schwerpunktthema Flucht

Die Menschenrechte der Geflüchteten zu achten und zu schützen ist Aufgabe des Staates. Entsprechend muss Deutschland die Rechte der Schutzsuchenden bei ihrer Ankunft, ihrer Unterbringung und ihrem Aufenthalt garantieren.

Die hohe Zahl der in Deutschland ankommenden Schutzsuchenden hat Bund, Länder und Kommunen im Jahr 2015 vor große Herausforderungen gestellt, die zum Teil innerhalb kürzester Zeit zu meistern waren. In allen Regionen Deutschlands haben hunderttausende Menschen ihren Beitrag dazu geleistet, die ankommenden Schutzsuchenden freundlich zu empfangen und vor allem menschenwürdig aufzunehmen. Dies gilt sowohl für Privatpersonen, die sich in bestehenden Strukturen engagiert oder neue Initiativen gegründet haben, als auch für Bund, Länder und Kommunen, die oft sehr schnell Unterkunft und Versorgung gewährleisten mussten und dies hochengagiert und kreativ geleistet haben.

Die Bundesregierung beschloss im September 2015, syrische Flüchtlinge nicht in andere EU-Länder zurückzuschicken – wie es das Dublin-System eigentlich vorsieht – und die Anträge der Flüchtlinge unter Anwendung seines Selbsteintrittsrechts (Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung) selbst zu bearbeiten. Damit **wurde Deutschland** in einer Situation, in der das europäische Asylsystem versagte, **seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen gerecht**.

Der Blick auf gesetzgeberische Reaktionen auf die hohe Anzahl an Schutzsuchenden zeigt ein uneinheitliches Bild: Einerseits wurden Zugänge eröffnet und bürokratische Hürden abgebaut, etwa beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder zum Teil mit der Gesundheitskarte für Flüchtlinge, andererseits wurden zahlreiche restriktive Maßnahmen ergriffen, die **menschenrechtlich problematisch** sind: zum Beispiel die Verlängerung der Residenzpflicht, die Einschränkung des Familiennachzugs, die Einstufung weiterer Länder als „sichere Herkunftstaaten“, Leistungskürzungen, Beschäftigungsverbote oder die Einschränkung des Abschiebungsschutzes aus gesundheitlichen Gründen.

Einige der restriktiven Maßnahmen sind zudem mit neuen bürokratischen Verfahren verbunden – etwa die Umstellung auf das Sachleistungsprinzip beim persönlichen Bedarf anstelle von „Taschengeld“ oder die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge.

Weitere Änderungen in Recht und Praxis – zum Beispiel zur Beschleunigung und Verkürzung der Asylverfahren, sei es auf rechtlicher Grundlage wie bei den „sicheren Herkunftstaaten“ oder den beschleunigten Verfahren nach § 30 a Asylgesetz oder auf organisatorischer Basis wie bei den Verfahren in den „Bearbeitungsstraßen“ – werfen Fragen nach der Rechtsstaatlichkeit und Fairness der Verfahren auf.

Willkommenskultur

Seit Herbst 2015 war Deutschland geprägt von einer **überwältigenden Hilfsbereitschaft und Willkommenskultur**. Ende 2015 engagierten sich zehn Prozent der Bevölkerung ehrenamtlich für Flüchtlinge. Da derzeit die Flüchtlingszahlen wieder sinken, wird sich das ehrenamtliche Engagement künftig vermutlich immer mehr auf die Hilfe bei der Integration (Bildung, Arbeitsmarkt, Wohnverhältnisse) verlagern. Bund, Länder und Kommunen sollten sich permanent um eine nachhaltige Unterstützung und gute Zusammenarbeit mit den ehrenamtlichen Helfer_innen bemühen. Dies befreit den Staat selbstverständlich nicht von seiner Verantwortung für die Wahrung der Menschenrechte der Schutzsuchenden. Es ist aber ein wesentlicher Baustein für Integration und Akzeptanz von geflüchteten Menschen.

Rassismus

Doch die Reaktion auf die wachsende Zahl von Flüchtlingen ist nicht ausschließlich von Mitgefühl und dem Einsatz für die Menschenrechte der Schutzsuchenden geprägt. 2015 registrierte das Bundeskriminalamt 1.027 politisch motivierte Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte und damit viermal so viele wie im Vorjahr. Dieses hohe Gewaltniveau scheint sich zu verfestigen; 2016 waren es im ersten Halbjahr bereits 530 solcher Taten. Besorgniserregend ist zudem, dass Kriminalität und Hassreden nicht nur im rechtsextremen Milieu zu verorten sind, sondern überall in der

Gesellschaft Platz greifen. Deutschland ist durch die internationalen Menschenrechtsverträge verpflichtet, **Rassismus im politischen Raum und im öffentlichen Leben** entgegenzutreten sowie Hasskriminalität und Hassreden strafrechtlich zu verfolgen. Deswegen müssen sich staatliche Verantwortungsträger_innen und Politiker_innen immer wieder explizit gegen rassistische Äußerungen und Taten aussprechen.

Bildung im Fokus

Weil in vielen öffentlichen Diskursen rassistische Einstellungen zunehmend vertreten werden, sollten Aufklärung und **Bildung** verstärkt in den Fokus der Politik rücken. Kinder haben aufgrund ihres Rechts auf Bildung (Art. 13 UN-Sozialpakt) ein Recht darauf, gesellschaftlich relevante Themen menschenrechtsbasiert vermittelt zu bekommen. Das Thema „Flucht und Menschenrechte“ sollte daher in die Lehrpläne für alle Schularten und Klassenstufen aufgenommen werden. Es müssen zugleich Fortbildungsangebote für Lehrkräfte gemacht werden, die fundierte Kenntnisse über Flucht und Flüchtende sowie soziale Kompetenzen für den Umgang mit diesem oft emotional aufgeladenen Thema vermitteln.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat vor diesem Hintergrund die **Bildungspläne aller Bundesländer aller Schularten** untersucht. Die Erkenntnisse: Das Thema Flucht/Asyl wird sehr selten und sehr spät behandelt, nur in vier Bundesländern früher als in Jahrgangstufe 7. Die Begriffe Flucht und Migration werden häufig vermischt, insgesamt gibt es wenig Trennschärfe der Begrifflichkeiten. Diskriminierungen, mit denen Geflüchtete in Deutschland konfrontiert sind, zum Beispiel beim Zugang zum Wohnungs- oder Arbeitsmarkt, werden kaum im Unterricht aufgegriffen. Oft liegt der Fokus auf negativ konnotierten Aspekten, etwa auf „kulturellen Differenzen“, „Problemen“ oder „Konflikten“. Eine menschenrechtliche Einrahmung der Thematik findet häufig nicht statt. Achtung vor dem Mitmenschen kann jedoch nur entstehen, wenn Menschenrechte und Menschenrechtsverletzungen ausdrücklich thematisiert werden. Beispielhaft hierfür ist folgende Formulierung in einem Bildungsplan von Berlin und Brandenburg: „Im Kontext der universalen Menschenrechte und des Asylrechts diskutieren die

Schülerinnen und Schüler Ziele und Strategien der deutschen Integrations- und Einwanderungspolitik sowie Chancen und Probleme in einer zunehmend von Vielfalt geprägten Gesellschaft“. Auch bei den Bildungsmaterialien gibt es Verbesserungsbedarf: Die Inhalte der Schulbücher spiegeln zwar gesellschaftliche Diskurse wider, reproduzieren dabei aber auch häufig Stereotype.

Unterbringung und Versorgung in Erstaufnahmeeinrichtungen

2015 mussten **Bund, Länder und Kommunen** einen enormen Kraftakt zur Versorgung geflüchteter Menschen unternehmen. Nach ihrer Ankunft in Deutschland wurden diese zunächst auf Notunterkünfte und **Erstaufnahmeeinrichtungen** verteilt, von denen allerdings viele in einem schlechten Zustand waren oder provisorisch eingerichtet werden mussten. So wurden in vielen Fällen elementare Rechte der nach Deutschland geflohenen Menschen nicht beachtet, zum Beispiel das Recht auf eine angemessene Unterkunft (Art. 11 Abs. 1 UN-Sozialpakt). In Notunterkünften und Erstaufnahmeeinrichtungen lebten die Bewohner_innen nämlich teilweise monatelang auf engstem Raum unter hoher Lärmbelastung und ohne Privatsphäre. Die Qualität der Erstaufnahmeeinrichtungen in den Ländern ist bisher sehr unterschiedlich – **bundesweite, verbindliche Vorgaben gibt es nicht**. Eine Umfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte ergab, dass in der Hälfte der Länder die Landesregierungen zwar Standards für die räumliche und personelle Ausstattung in Erstaufnahmeeinrichtungen formuliert haben, diese jedoch nur in wenigen Ländern öffentlich bekannt sind. Zudem muss die Einhaltung der Vorgaben überprüft werden: **Der Staat ist in der Pflicht, Menschenrechte nicht nur auf dem Papier zu gewähren, sondern auch ihre Umsetzung zu gewährleisten**. Als positive Beispiele seien hier die sogenannten Mobilen Kontrollgruppen in Nordrhein-Westfalen oder der Heim-TÜV des sächsischen Ausländerbeauftragten genannt.

Auch die **Gesundheitsversorgung** der Geflüchteten stellte die Kommunen vor große Herausforderungen. Aufgrund der gesetzlich eingeschränkten Leistungen für Asylsuchende ist die medizinische Versorgung nicht ausreichend und führt dazu, dass Behandlungen verschleppt werden und sich

damit Krankheitszustände verschlimmern. Ein weiteres Problem ist der **Mangel an Sprachmittler_innen**. Es ist daher bedauerlich, dass die geplante Kostenübernahme für Dolmetscherleistungen bei der ärztlichen Behandlung von Flüchtlingen nicht in die finale Version des Integrationsgesetzes vom Juli 2016 übernommen wurde. Besonders schutzbedürftige Menschen, zum Beispiel mit **posttraumatischen Störungen**, werden häufig unzureichend medizinisch versorgt. Mit der Einführung der Gesundheitskarte hat sich in einigen Bundesländern der Zugang zum Recht auf Gesundheit vereinfacht, doch ist eine bundesweite Regelung nicht geplant.

Bildung ist der Schlüssel zur Integration, doch für die meisten Kinder in Erstaufnahmeeinrichtungen gibt es keine Möglichkeit, eine Schule zu besuchen. Die sofortige **Schulpflicht** für geflüchtete Kinder besteht gesetzlich einzig in Berlin, Bremen, Hamburg, dem Saarland und Schleswig-Holstein. Da Flüchtlingskinder teilweise monatelang in Erstaufnahmeeinrichtungen leben müssen, ist das Fehlen des Schulzugangs für ihre Entwicklung äußerst problematisch und widerspricht dem Recht jeden Kindes auf Bildung. Erstaufnahmeeinrichtungen sind auch 2016 vielfach noch provisorisch und bieten manchmal nicht viel mehr als ein Dach über dem Kopf: Kommt es dort zu Verletzungen grundlegender Rechte wie Misshandlungen durch das Personal oder unzumutbare sanitäre Bedingungen, muss es Möglichkeiten der **Beschwerde** geben. Nur einige Länder verpflichten jedoch die Betreiber zur Einführung eines Beschwerdemanagements in den Unterkünften (Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz).

Die Situation der Kinder in Gemeinschaftsunterkünften

Nach dem Aufenthalt in einer Erstaufnahmeeinrichtung kommen die Flüchtlinge üblicherweise in **Gemeinschaftsunterkünften**, in die Zuständigkeit der Kommunen. Nach Artikel 31 der UN-Kinderrechtskonvention hat jedes Kind das Recht auf Ruhe, Freizeit und Spiel und dies beinhaltet auch das Gewähren von Rückzugsorten. Entsprechend der UN-Kinderrechtskonvention sind Kinder als eigene Subjekte zu behandeln, ist ihnen Gehör zu schenken und ihre Meinung ernst zu nehmen. Die

Monitoring-Stelle UN-Kinderrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte hat daher untersucht, wie **geflüchtete Kinder ihre Situation in Gemeinschaftsunterkünften** wahrnehmen.

Bislang wird in Deutschland mit zweierlei Maß gemessen: Für Kinder, die in Heimen untergebracht werden, enthält das Kinder- und Jugendhilfegesetz detaillierte Vorgaben zur Wahrung des Kindeswohls. Für geflüchtete Kinder in Gemeinschaftsunterkünften gelten diese Regelungen bislang nicht. Mit dem Asylpaket II wurde immerhin ein Kinderschutzaspekt aufgegriffen: Menschen, die in Einrichtungen tätig sind, in denen Minderjährige untergebracht sind, müssen jetzt ein erweitertes Führungszeugnis vorlegen.

Als Teil einer größeren Studie befragte das Institut für diesen Bericht zwölf Kinder zwischen zehn und 15 Jahren, davon sieben Mädchen. Sie leben in einer Gemeinschaftsunterkunft, die vergleichsweise gut ausgestattet ist. In den Interviews wurde deutlich, dass die biografischen Erfahrungen von Krieg und Flucht das Wohlbefinden der Kinder stark beeinflussen und eng verwoben sind mit den **Bedürfnissen nach Sicherheit** in der Gemeinschaftsunterkunft. Die Kinder geben an, sie fühlten sich bei ihren Eltern sicher und die Geschwister seien wichtige Bezugspersonen; unklare Zukunftsaussichten bedrücken die Kinder. Im Zentrum der Ausführungen der befragten Kinder stehen immer wieder die verschiedenen Dimensionen des **Rechts auf Bildung** und der **Wunsch nach schneller Integration** in Deutschland: Die Kinder möchten lieber möglichst schnell in die Regelschule integriert werden als in Willkommensklassen zu gehen und möglichst auch am Nachmittag Deutsch sprechen. Unglücklich zeigen sich die Befragten über die fehlenden Freizeit- und Spielmöglichkeiten in der Unterkunft. Einige berichten, dass sie deshalb tagsüber sehr viel schliefen. In der Befragung zeigten die Kinder, dass sie gerne aktiv werden und Verantwortung übernehmen wollen.

Besonders schutzbedürftige Flüchtlinge brauchen besondere Versorgung

Kinder und unbegleitete Minderjährige gelten als **besonders schutzbedürftige Flüchtlinge**, doch es gibt auch noch andere Gruppen wie Menschen

mit Behinderungen, Schwangere, ältere Menschen, Opfer von Folter, sexualisierter Gewalt und Menschenhandel und Traumatisierte. Weder in den Asylpaketen I und II noch im Integrationsgesetz gibt es verpflichtende Vorgaben für die Identifizierung Schutzbedürftiger sowie deren Unterbringung oder Versorgung. Schwangere und Kinder sind an ihrem Erscheinungsbild leicht zu erkennen, doch Traumatisierte nicht. Wie viele geflüchtete Menschen in Deutschland einen rechtlichen Anspruch auf besonderen Schutz und Unterstützung haben, ist unklar. Nach Angaben der Länder gab es Mitte 2016 dazu keine systematische Erhebung in den Registrierungsstellen oder Aufnahmeeinrichtungen, lediglich die Gruppe der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge wurde erfasst – 2015 stellten 22.255 einen Asylantrag. Doch die systematische Identifikation im Verlauf des Asylverfahrens ist zwingende Voraussetzung für die bedarfsgerechte Unterbringung, Versorgung und Durchführung eines fairen Verfahrens. Die deutschen Behörden sind nach EU-Recht und UN-Menschenrechtsverträgen verpflichtet, besonders Schutzbedürftige zu identifizieren und deren Bedarfe festzustellen. Bereits 2007 stellte die EU-Kommission fest, dass es in Deutschland keine entsprechenden Verfahren gibt, und formulierte ernsthafte Zweifel, ob Schutzbedürftige unter diesen Umständen erkannt werden.

Die tatsächliche Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen gegenüber besonders Schutzbedürftigen liegt in der Verantwortung von Ländern und Kommunen, die für die Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zuständig sind. Eine **Abfrage** des Deutschen Instituts für Menschenrechte **bei den Länderministerien** zeigt, dass es in Erstaufnahmeeinrichtungen **keine Mechanismen zur Identifizierung aller Gruppen von Schutzbedürftigen** gibt. Lediglich fünf Bundesländer hatten nach eigenen Angaben Mitte 2016 einen Mechanismus etabliert, drei weitere planten es. Jedoch werden dabei nicht alle Schutzbedürftigen erfasst, sondern vor allem unbegleitete Minderjährige. Parallel befragte Nichtregierungsorganisationen wiesen außerdem auf große Defizite wie fehlendes Fachwissen bei den Behörden in Bezug auf Opfer von Folter und Gewalt hin. Ein Großteil der Flüchtlinge komme schon mit erheblichen psychischen Vorerkrankungen in Deutschland an; auch fehle es bei der

Behandlung an Personal und Sprachmittler_innen. Bei Flüchtlingen mit Behinderungen berichten Wohlfahrtsverbände unter anderem von fehlenden Rollstühlen. Problematisch ist, dass letztlich oft Sachbearbeiter_innen der Sozial- oder Gesundheitsämter über die Notwendigkeit einer medizinischen Behandlung entscheiden.

Fehlende Gewaltschutzkonzepte in den Unterkünften

Im Berichtszeitraum war **Gewalt in Unterkünften** zunehmend ein Thema, belastbare Zahlen zu Betroffenen gibt es jedoch nicht. So gibt es Berichte über geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen durch Bewohner, Personal und Wachschutz, über Gewalt gegen Schwule, Lesben, trans- und intergeschlechtliche Menschen sowie über religionsbezogene Gewalt. Bis Mitte 2016 war der Bereich Gewaltschutz nur wenig über gesetzliche Standards oder Normen geregelt. So gibt es in sechs Ländern die Verpflichtung, in Unterkünften für Schutzsuchende nach Geschlecht getrennte, abschließbare Sanitäreinrichtungen vorzuhalten. In Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen ist geregelt, dass Frauen in Fällen von Gewalt unverteilt beziehungsweise aus der Verpflichtung, in der Gemeinschaftsunterkunft zu wohnen, entlassen werden können. Die Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gaben an, Gewaltschutzkonzepte, Leitlinien oder Handreichungen zu planen und Schulungen für das Personal anzubieten.

Zugang zum Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie zum Deutschunterricht

Die Unterbringung von Asylsuchenden, Menschen im Duldungsstatus und anerkannten Flüchtlingen ist bundesweit sehr unterschiedlich geregelt. Viele von ihnen müssen jahrelang in Gemeinschaftsunterkünften leben. Das jedoch ist unverhältnismäßig und verstößt gegen das **Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum Wohnungsmarkt**, was ein wesentlicher Bestandteil des menschenrechtlich verbrieften Rechts auf Wohnen ist. Auch das Recht auf den **Zugang zum Arbeitsmarkt** wird durch zahlreiche rechtliche und faktische Hürden eingeschränkt. Doch es gab hier auch Verbesserungen: So wurde in den meisten Regionen Deutschlands die Vorrangprüfung ausgesetzt.

Für Geduldete wurde die Altersbegrenzung von 21 Jahren für den Beginn der Ausbildung aufgehoben. Außerdem wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für Geduldete verbessert.

Obwohl die Beherrschung der **deutschen Sprache** eine zentrale Voraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist, blieben bisher die vom Bund angebotenen Integrationskurse einem Großteil der nach Deutschland geflüchteten Menschen für die Dauer des Asylverfahrens sehr lange oder sogar gänzlich verwehrt.

Datenschutz für Flüchtlinge

Mehr als bei den meisten anderen Menschen in Deutschland werden zu Geflüchteten **personenbezogene Informationen in zentralen, staatlichen Datenregistern** im Bund, den Ländern und auf europäischer Ebene erfasst sowie teilweise vernetzt und abgeglichen. Die Erfassung und Verarbeitung von Daten ist legitim, sie dient dem Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, der Gesundheitsvorsorge oder dem Bereitstellen von Sozialleistungen, also der staatlichen Gewährleistung sozialer Menschenrechte. Umstritten ist jedoch, ob diese **umfangreiche Form der Datenerfassung und -verarbeitung** notwendig und angemessen ist. So wird schon lange von Datenschutzbeauftragten kritisiert, dass alle Asylsuchenden, auch wenn sie sich ausweisen können, in Deutschland erkennungsdienstlichen Maßnahmen zur Erfassung ihrer biometrischen Daten unterworfen werden. Die Validität der erhobenen und verarbeiteten Daten ist bei Geflüchteten weitaus entscheidender für ihr Schicksal als für den Rest der Bevölkerung. Wer beispielsweise aufgrund eines Datenabgleichs für ein Sicherheitsrisiko gehalten wird, dem wird möglicherweise die Aufenthaltserlaubnis verweigert. Die Registrierten werden nur teilweise über den Zweck der Datenverarbeitung und ihre Rechte informiert – entsprechend sollten sie mehr sensibilisiert werden. Zudem sollte die datenschutzrechtliche Aufsicht verbessert werden.

Beschleunigte Asylverfahren, unterstützte Rückkehr und ausgesetzter Familiennachzug

Deutschland stand 2015 und 2016 angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen nicht nur vor der Herausforderung, die Schutzsuchenden angemessen unterzubringen, die Flüchtlinge sollten auch nach ihrer Registrierung möglichst schnell das **Asylverfahren durchlaufen**. Darauf waren die Behörden vielfach nicht vorbereitet und es kam zu erheblichen Rückstaus. Doch neben der Aufstockung von Personal organisierten Bund und Länder Verwaltungs- und Ablaufstrukturen neu, um die Bearbeitungsdauer zu verkürzen. Es gab auch gesetzliche Änderungen, deren Ziel schnellere Verfahren sind, so wurden etwa weitere Herkunftsstaaten als „sicher“ erklärt und **beschleunigte Asylverfahren in besonderen Erstaufnahmeeinrichtungen** eingeführt.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte untersuchte die **Organisation und Praxis sogenannter Ankunftszentren** in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und führte Interviews mit Vertreter_innen der Verfahrensberatung, Flüchtlingsräten und Innenministerien. Die Berater_innen der Wohlfahrtsverbände (Verfahrensberatung) beklagten, dass die Schnelligkeit einiger Verfahren zu mangelnder Transparenz für die Asylsuchenden führe. Teilweise würden die Flüchtlinge auch ohne Beratung in die Anhörung gehen. Besonders Schutzbedürftige, zum Beispiel mit psychischen Belastungen, benötigten mehr Zeit und Unterstützung, um ihre Fluchtgründe in der Anhörung geordnet vortragen zu können. Erhalten Asylsuchende im beschleunigten Verfahren einen ablehnenden Bescheid, bleibt ihnen eine Woche Zeit, Rechtsmittel einzulegen und zu begründen. Dies sei organisatorisch häufig problematisch, auch wegen des Mangels an asylkundigen Rechtsvertreter_innen und Dolmetscher_innen vor Ort. Insgesamt werfen die verkürzten Asylverfahren Fragen der Rechtsstaatlichkeit und Fairness auf.

Menschen, die in Deutschland keinen Schutzanspruch haben, sollen Deutschland so schnell wie möglich verlassen. Das haben Land und Bund 2015 und 2016 wiederholt öffentlich deutlich gemacht und die **sogenannte freiwillige, besser: unterstützte Rückkehr** als wichtiges Mittel benannt,

um ausreisepflichtige Ausländer_innen zur Rückkehr in ihr Herkunftsland zu bewegen und Abschiebungen zu vermeiden. Nach dem menschenrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sollte die unterstützte Rückkehr grundsätzlich Vorrang vor Abschiebung haben. Eine unterstützte Rückkehr bedeutet zugleich ein niedrigeres Risiko von Menschenrechtsverletzungen und persönlichen Härten. Bund und Länder bemühen sich darum, die Rückkehrberatung stärker zu vereinheitlichen. Die hierfür erarbeiteten Standards lassen sich jedoch angesichts der verschärften Abschiebungsregelungen nur schwer umsetzen.

Aus menschenrechtlicher Perspektive lässt sich das Gelingen von Rückkehr nicht an der Zahl der Zurückgekehrten messen. Entscheidend ist, ob die Rückkehr nachhaltig ist, das heißt als erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Reintegration im Herkunftsland verstanden werden kann. Erfolgsfaktoren sind nicht nur die persönliche Situation einer rückgeführten Person, sondern auch die Beachtung ihrer Menschenrechte in der Heimat und die Qualifikationen, die sie in Deutschland erworben haben.

Mit dem Asylpaket II wurde der **Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte**, also nicht als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Personen, für zwei Jahre ausgesetzt. Damit wird jedoch das grund- und menschenrechtlich verbriefte Recht auf Familienleben erheblich eingeschränkt, obwohl die Betroffenen wegen ihrer Schutzbedürftigkeit und der unabsehbaren Länge ihres Aufenthalts mit in Deutschland anerkannten Flüchtlingen vergleichbar sind.

3 Kein Recht zu wählen: Wahlrechtsausschlüsse von Menschen mit Behinderungen

Im nächsten Jahr wird ein neuer Bundestag gewählt, doch in Deutschland dürfen immer noch nicht alle Menschen mit Behinderungen wählen gehen. Derzeit sind in Deutschland knapp **85.000 Menschen mit Behinderungen vom aktiven und passiven Wahlrecht per Gesetz ausgeschlossen**. Dies betrifft den Ausschluss von Menschen mit Behinderungen, für die ein_e Betreuer_in zur Besorgung aller Angelegenheiten bestellt wurde, und schuldunfähige Straftäter_innen, die wegen ihrer Gefährlichkeit in ein psychiatrisches Krankenhaus eingewiesen wurden (§ 13 Nr. 2 und 3 Bundeswahlgesetz).

Im Mai 2015 forderte der UN-Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen Bund und Länder ausdrücklich auf, sämtliche gesetzliche Ausschlussregelungen, die Menschen mit Behinderungen die Wahl vorenthalten, abzuschaffen. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein haben im Juni 2016 ihre Landeswahlgesetze bereits der Empfehlungen des UN-Fachausschusses entsprochen, soweit sie den Ausschluss für Menschen mit einer Betreuung in allen Angelegenheiten – unter Bezugnahme auf die UN-Behindertenrechtskonvention – aufgehoben haben. Gegen die bundesgesetzlichen Regelungen ist derzeit eine Wahlprüfungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Nach Auffassung der Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte **stellen die Wahlrechtsausschlüsse einen diskriminierenden und unverhältnismäßigen Eingriff** in das menschenrechtlich garantierte Recht zu wählen und gewählt zu werden (Art. 29 UN-Behindertenrechtskonvention, Art. 25 UN-Zivilpakt) dar. Dies sollte zu einer Neubewertung verfassungsrechtlicher Grundrechtspositionen führen. Zwingender Gründe, die den Ausschluss volljähriger Staatsbürger_innen vom aktiven und passiven Wahlrecht wegen einer Behinderung verfassungsrechtlich rechtfertigen könnten, sind nicht erkennbar.

Entsprechende Gründe von verfassungsrechtlichem Gewicht hat die im Juni veröffentlichte Studie des Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) zum aktiven und passiven Wahlrecht weder nachweisen können noch überzeugend dargelegt. Dass die menschenrechtlich unter Umständen gebotene, praktische Unterstützung bei der Stimmabgabe zu Manipulation und Missbrauch durch Dritte genutzt werden kann, rechtfertigt keine Schlechterstellung von Menschen mit Behinderungen. Andernfalls würde ihnen zum Schutz ihres Rechts das Recht selbst aberkannt. Die bestehenden strafrechtlichen Sanktionen gewährleisten auch für sie – und das höchstpersönlich Recht, zu wählen und gewählt zu werden –, hinreichenden Schutz.

4 Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Deutschland

Die Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag angekündigt, die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte – 2011 vom UN-Menschenrechtsrat verabschiedet – umzusetzen. Sie zielen auf die menschenrechtliche Verantwortung von Unternehmen. Sie gelten national und international und erstrecken sich auch auf Wertschöpfungs- und Lieferketten. Seit 2014 entwickelt die Bundesregierung einen Nationalen Aktionsplan (NAP). Dieser wird voraussichtlich Anfang Dezember im Kabinett verabschiedet werden.

Der NAP wurde in **einem zweijährigen Multi-Stakeholder-Prozess** erarbeitet und beschreibt einerseits, wie Deutschland seinen menschenrechtlichen Verpflichtungen nachkommen will, andererseits formuliert er die Erwartungen der Bundesregierung, wie Unternehmen ihren menschenrechtlichen Verantwortungen nachkommen sollen. Das Auswärtige Amt hat das Deutsche Institut für Menschenrechte sowie das Unternehmensnetzwerk „econsense“ beauftragt, diesen Prozess zur Entwicklung eines Aktionsplans beratend zu begleiten.

Der Nationale Aktionsplan in Deutschland

An dem Arbeitsprozess waren alle relevanten gesellschaftlichen Gruppen beteiligt. Wirtschaftsverbände und Zivilgesellschaft stritten in diesem Prozess vor allem darüber, ob es eine verbindliche gesetzliche Umsetzung der UN-Leitprinzipien geben müsse. Diese konnte jedoch nicht durchgesetzt werden. Der NAP-Entwurf von Juni 2016 enthält jedoch neben verbindlichen Elementen auch die Androhung zukünftiger Regelungen „bis hin zu gesetzlichen Maßnahmen“, sollten freiwillige scheitern. Das Ziel der Bundesregierung: 50 Prozent der Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten (zurzeit circa 3.000 Unternehmen) sollen bis 2020 Elemente einer menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfung (zum Beispiel Grundsatzklärung zur Achtung der Menschenrechte, Etablie-

rung eines Verfahrens zur Ermittlung von eigenen negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte, Übersicht aller ergriffenen Maßnahmen) in ihre unternehmensinternen Prozesse integriert haben. Die Erwartungshaltung zur Umsetzung richtet sich gleichzeitig an alle Unternehmen. Bereits ab 2018 soll dies regelmäßig überprüft werden.

Eine solche Zielvorgabe und Überprüfungsstruktur sieht bislang kein anderer europäischer Aktionsplan vor und kann – insbesondere durch die Vielzahl der adressierten Unternehmen – als durchaus ambitioniert bezeichnet werden, was nicht für alle Teile des Plans gelten kann.

Der NAP-Entwurf

Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte bauen auf drei Säulen auf: die Pflicht des Staates, Menschenrechte zu schützen (protect); die Verantwortung von Unternehmen, diese Rechte zu achten (respect); und der Zugang zu gerichtlicher und außergerichtlicher Abhilfe gegen Menschenrechtsverletzungen (remedy). Mit Blick auf die staatliche Schutzpflicht (**erste Säule**) greift der NAP-Entwurf unter anderem das Thema Menschenhandel auf, außerdem soll der Whistleblower-Schutz weiter ausgebaut werden. In der Entwicklungspolitik nimmt sich die Bundesregierung vor, das bereits vorhandene entwicklungspolitische Instrumentarium auf die Anforderungen der UN-Leitprinzipien hin zu überprüfen. Insgesamt bleibt der NAP-Entwurf bezüglich der ersten Säule eher schwach. Es fehlt das klare Bekenntnis, dass sämtliche nationale Risiken und Problembereiche identifiziert werden, sowie konkrete Kontrollen erfolgen. So wäre zum Beispiel eine stärkere Berücksichtigung von Unternehmen im öffentlichen Eigentum wünschenswert gewesen.

Im Hinblick auf die Verantwortlichkeit von Unternehmen in Liefer- und Wertschöpfungsketten (**zweite Säule**) sieht der NAP-Entwurf vor, dass besonders relevante Risikobereiche und Wertschöpfungsketten mithilfe einer Studie identifiziert werden sollen. Auf dieser Basis sollen branchenspezifische Handlungsanleitungen und entsprechende Initiativen (ähnlich wie dem Bündnis für nachhaltige Textilien) entstehen. Es wurde allerdings versäumt im Rahmen der Umsetzung der EU-CSR Richtlinie in deutsches Recht, börsen-

notierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitenden zur Darstellung ihrer NAP-Umsetzung zu verpflichten.

Mit Blick auf die Möglichkeit für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, deutsche Rechtschutzmechanismen zu nutzen (**dritte Säule**) bleibt der NAP schwach. Die Bundesregierung sieht keinen großen Handlungsbedarf, und will ihn vor allem durch mehrsprachige Informationsbroschüren verbessern. Mit der Stärkung der Nationalen Kontaktstelle für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen soll ein außergerichtlicher Beschwerdemechanismus für die UN-Leitprinzipien etabliert werden.

rechte fördern wollen, zu unterstützen. Der NAP zeigt aber gleichzeitig in einigen zentralen Bereichen Ambition und geht teilweise über andere Aktionspläne in Europa hinaus.

Bewertung und Ausblick

Die Erarbeitung des NAP in Deutschland wurde in Europa und auf internationaler Ebene aufmerksam verfolgt. Die bisher vorgelegten Aktionspläne anderer, meist europäischer Länder, können nur als begrenzt ambitioniert bezeichnet werden.

Der deutsche **NAP-Entwurf hat Stärken und Schwächen**: Überzeugend ist die Formulierung der Erwartung an alle deutschen Unternehmen, ihre menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung in den kommenden Jahren in ihren Unternehmensprozessen zu verankern und regelmäßig zu überprüfen. Gut ist auch das Anliegen, relevante Branchen und Sektoren zu identifizieren, um die Umsetzung der UN-Leitprinzipien voranbringen zu können.

Schwächen weisen dagegen Punkte auf, die das Inland betreffen. So fehlen wirkungsvolle Kontrollen oder die Beratung gefährdeter oder benachteiligter Personengruppen, beispielsweise Menschen ohne gültige Papiere. Zu bedauern ist außerdem, dass es keine Veränderungen für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen aus dem Ausland beim Zugang zum deutschen Rechtssystem geben soll. Hier bleibt der deutsche NAP-Entwurf wesentlich hinter Aktionsplänen anderer Länder wie beispielsweise Finnland oder Schweden zurück.

Insgesamt ist der NAP-Entwurf ein Dokument, dem der politische Wille fehlt, die Umsetzung der UN-Leitprinzipien umfassend voranzutreiben sowie gesetzliche Vorgaben zu formulieren, und damit alle Unternehmen, die die Achtung der Menschen-

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27 | 10969 Berlin
Tel.: 030 259 359-0 | Fax: 030 259 359-59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de
Twitter: @DIMR_Berlin

BERICHT AN DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG –
KURZFASSUNG | Dezember 2016

GESTALTUNG

FGS Kommunikation, Berlin

DRUCK

Das Druckteam Berlin

Gedruckt auf 100% Altpapier

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016
Alle Rechte vorbehalten



Die Langfassung dieses Berichts können Sie online als PDF-Dokument abrufen: **www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsbericht**

**Deutsches Institut
für Menschenrechte**

Zimmerstraße 26/27
10969 Berlin

www.institut-fuer-menschenrechte.de